

การบริหารงานภาครัฐตามหลักทฤษฎีองค์การ:
การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration: PA)
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)
และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG)
PUBLIC ADMINISTRATION ACCORDING TO ORGANIZATIONAL THEORY:
PUBLIC ADMINISTRATION, NEW PUBLIC MANAGEMENT
AND NEW PUBLIC GOVERNANCE

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

พระมหาโชตนีพิฐพนธ์ สุทธิจิตโต (ผลเจริญ)

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตสุรินทร์

ดร.วันชัย สุขตาม

อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

ไฉ ชีรัมย์

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์บุรีรัมย์

เศรษฐพร หนูนชู

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตสุรินทร์

พระมหายุทธพิชัย โยธสาโน (ทองจันทร์)

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตสุรินทร์

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งทำการสำรวจการบริหารงานภาครัฐตามหลักทฤษฎีองค์การตามมุมมองของนักวิชาการคนสำคัญ โดยได้ทำการจัดแบ่งกลุ่มออกเป็น ๓ กลุ่มแนวคิดคือ กลุ่มแรกเป็นการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ประกอบด้วยหลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn และหลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J. Steven Ott กลุ่มที่สองเป็นเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood และกลุ่มที่สามเป็นเรื่องการบริหารปกครองภาครัฐใหม่

(New Public Governance) ได้แก่ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ Stephen P. Osborne นอกจากนี้ยังได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นข้อดี-ข้อด้อยของผลงาน ซึ่งจะช่วยให้สามารถถกเถียงประเด็นต่างๆที่เป็นประโยชน์ เพื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างเหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารงานภาครัฐ, ทฤษฎีองค์การ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การบริหารปกครองภาครัฐใหม่

Abstracts

This article aims at conducting a survey of public administration in accordance with organizational theories from the point of view of key scholars. The group is divided into 3 groups. The first is the Public Administration, consisting of the principles of organizational management, based on the concept of Luther H. Gulick, the concept of organization based on Daniel Katz and Robert L. Kahn and the concept of organizational culture based on the concept of J. Steven. Ott. The second group is the New Public Management, consisting of the new public management based on the concept of Christopher Hood. And the third is the New Public Governance, consisting of the new public governance, based on the concept of Stephen P. Osborne. It also has comparative analysis to see the advantages - disadvantages of the work. This will allow us to scrutinize issues that are beneficial to be used in practice appropriately.

Keywords : Public Administration, Organizational Theory, New Public Management, New Public Governance

๑.บทนำ

หากพิจารณาถึงองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Body of Knowledge in Public Administration) กล่าวได้ว่ามีโฉมหน้าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สิ่งที่เคยศึกษากันในเรื่องของการจัดองค์การ และระบบการบริหารราชการภาครัฐแบบดั้งเดิม อาจไม่เพียงพอต่อการจัดระบบการบริหารงานภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีลักษณะเป็นพลวัตมากขึ้นอีกต่อไป ความเข้าใจถึงองค์ความรู้ใหม่ๆที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพของระบบการบริหารภาครัฐในการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ความเป็นพลวัตเช่นนี้เกิดขึ้นในหลายลักษณะและต่างมีผลกระทบต่อกันและกัน และย่อมส่งผลต่อการจัดรูปแบบและวิธีการบริหารงานภาครัฐด้วยเช่นกัน ในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งทำการสำรวจการบริหารงานภาครัฐตามหลักทฤษฎีองค์การตามมุมมองของนักวิชาการคนสำคัญได้แก่ หลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz &

Robert L. Kahn หลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ Stephen P. Osborne เพื่อเป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ทำการจัดแบ่งกลุ่มออกเป็น ๓ กลุ่มแนวคิดคือ **กลุ่มแรก**เป็นการบริหารงานภาครัฐ(Public Administration) ประกอบด้วยหลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn และหลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J.Steven Ott **กลุ่มที่สอง**เป็นเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้แก่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood และ**กลุ่มที่สาม**เป็นเรื่องการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ได้แก่ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ Stephen P. Osborne นอกจากนี้ ยังได้ทำการเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นข้อดี-ข้อด้อยของผลงาน ซึ่งจะทำให้สามารถถ่วงปรองประเด็นต่างๆที่เป็นประโยชน์ เพื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติต่อไป

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารองค์การภาครัฐ

กลุ่มแรกคือ การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration)

การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) เป็นการพัฒนาจากปีแรกๆ ของภาครัฐในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ และในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ การบริหารงานภาครัฐ (PA) ในฐานะที่เป็นข้อมูลทางวิชาการของการศึกษาถูกพัฒนาขึ้นเป็นฐานรากที่แข็งแกร่งมากกว่าทฤษฎีวินัยในสหราชอาณาจักร และในฐานะที่เป็นสาขาปฏิบัติมาถึงจุดที่สูงในสหราชอาณาจักรในยุครัฐสวัสดิการ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๗๙ เมื่อรัฐคาดว่าจะมีความมั่นใจที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมดของพลเมือง การบริหารงานภาครัฐ (PA) จะเป็นเครื่องมือของโลกใหม่นี้ที่ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการบริหารเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเท่าเทียมกัน องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ (PA) สามารถกำหนดได้ดังนี้ เช่น การปกครองที่ใช้หลักของกฎหมาย (rule of law) มุ่งเน้นไปที่การบริหารตั้งกฎเกณฑ์และแนวทาง เป็นต้น^๑ การบริหารงานภาครัฐ (PA) ในที่นี้ประกอบด้วยหลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn และหลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J.Steven Ott มีสาระโดยสังเขปดังนี้

^๑Osborne, Stephen P, "Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", in **The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance**, Edited by Osborne, (Stephen P. London and New York: Routledge, 2010), pp.1-16.

๑. หลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการบริหารได้เจริญถึงจุดสูงสุดหรือจุดสุดยอด (the high noon of orthodox) ในปี ค.ศ. ๑๙๓๗ อันเป็นปีที่ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือที่มีชื่อว่า Papers on the Science Administration ซึ่งได้รับการยอมรับมากที่สุดและถูกกล่าวถึงมากที่สุด เอกสารดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่รวบรวมเอาแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสนับสนุนและเชื่อในหลักการบริหาร (องค์การ) บทความของ Luther H. Gulick ที่มีชื่อว่า Notes on the Theory of Organization มีสาระสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีองค์การสมัยดั้งเดิมเป็นอย่างดี ตามมุมมองของ Luther H. Gulick แล้ว เห็นว่า องค์การเกิดขึ้นมา เพราะมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันได้ช่วยกันแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคนซึ่งเป็นการประหยัดเวลาและแรงงานในการทำงานเป็นอย่างดี เมื่อสังคมขยายตัวขึ้น ลักษณะการแบ่งงานกันทำจะสลับซับซ้อนมากขึ้นจนในที่สุดจำเป็นต้องสร้างกลไกหรือโครงสร้างบางประการ เพื่อผูกโยงหน่วยประสานงานแต่ละหน่วย (work units) เข้าด้วยกัน ดังนั้น หัวใจของทฤษฎีองค์การจึงเป็นเรื่องของความพยายามจัดโครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยมากมายเหล่านี้ ซึ่งหลักในการประสานงานระหว่างหน่วยทำงานย่อยมีอยู่ ๒ วิธีคือ ๑) การประสานงานโดยสร้างกลไกในการควบคุมภายในองค์การ และ ๒) การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจที่ต้องใช้ควบคู่กันไป ซึ่งมีสาระโดยสังเขปดังนี้^๒

๑.๑ การประสานงานโดยสร้างกลไกในการควบคุมภายในองค์การ คือ การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจ (structure of authority) ซึ่งประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาระหว่างหัวหน้าและลูกน้องเป็นลำดับชั้น เชื่อมโยงจากยอดถึงฐานของโครงสร้างอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑.๑.๑ หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ ประกอบด้วย

๑) *หลักขอบข่ายการควบคุม (span of control)* จำนวนลูกน้องที่หัวหน้าสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึงมีอยู่จำนวนจำกัด เพราะโดยธรรมชาติหัวหน้าควบคุมดูแลลูกน้องได้เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น ถ้าลูกน้องมากเกินไปหัวหน้าจะไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง ส่วนประเด็นที่ว่าจำนวนลูกน้องที่เหมาะสมควรมีจำนวนเท่าใดเอาแน่เอานอนไม่ได้ เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆคือ ความสามารถเฉพาะตัวของหัวหน้า ลักษณะของงานที่ทำ และความมีเสถียรภาพขององค์การ

๒) *หลักเอกภาพการควบคุม (unity of command)* องค์การที่ดีต้องสามารถสร้างโครงสร้างอำนาจภายในองค์การในลักษณะที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารควบคุมและประสานงานต่างๆแต่เพียงผู้เดียว การจัดองค์การแบบการใช้คณะกรรมการไม่ใช่เป็นวิธีที่ดีนัก นอกจากนี้อีกประการหนึ่งประสิทธิภาพสูงสุดต่อเมื่อลูกน้องในองค์การขึ้นตรงต่อหัวหน้าเพียงคนเดียว ซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการควบคุมสั่งงาน

^๒ Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization ", in Shafritz, Jay M & Hyde, Albert C. Classics of Public Administration, (Wadsworth: Cengage Learning, 2004) p.446-455

๓) *หลักความกลมกลืน (principle of homogeneity)* คือ จัดคนและงานที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกันเพื่อจะได้คนที่มีความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งมารวมกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (technical efficiency) แต่อย่างไรก็ตาม หลักการนี้อาจเป็นอันตรายในแง่ที่ผู้เชี่ยวชาญมารวมกันอาจสำคัญผิดว่าตนวิเศษสามารถทำได้ทุกอย่าง (caveamus expertum) เพราะเหตุนี้เอง องค์การจึงต้องมีกลไกควบคุมคนประเภทนี้อีกทีหนึ่ง

๑.๑.๒ *หลักเกี่ยวกับหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (Chief Executive)* หน้าที่ของฝ่ายบริหารมีหน้าที่และบทบาททางการบริหารในรูปแบบของหลักที่มีชื่อย่อเรียกว่า POSDCoRB ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๗ ประการ คือ Planning หมายถึง การวางแผน Organizing หมายถึง การจัดองค์การ Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล Directing หมายถึง การอำนวยการ Coordinating หมายถึง การประสานงาน Reporting หมายถึง การรายงาน และ Budgeting หมายถึง การงบประมาณ ซึ่งหลักการดังกล่าวช่วยให้เข้าใจคำถามที่ว่า หน้าที่ของหัวหน้าผู้บริหารคืออะไร คำตอบต่อคำถามดังกล่าวก็คือ POSDCoRB นั่นเอง

๑.๒ *การประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ* คือ การทำให้คนที่มาร่วมกันทำงานมีพลังจิตพลังใจประกอบการทำงานเต็มความสามารถและทำงานด้วยความกระตือรือร้น บรรยาภาสการทำงานดังกล่าวจะสร้างขึ้นมาได้ต้องอาศัยความสามารถของผู้นำ

๒. หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn

ในระบบของสังคมมักจะประกอบด้วยองค์การที่มีกิจกรรมที่เป็นรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในผลผลิตหรือปัจจัยนำออก และเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นซ้ำๆ อย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยนำเข้าที่เป็นพลังงาน (energetic input) มีการแปลงพลังงานในระบบ และได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นสินค้า หรือปัจจัยนำออกที่เป็นพลังงาน (energetic output) โดยใช้การแลกเปลี่ยนที่เป็นเงินในการซื้อขายปัจจัยนำเข้าที่เป็นวัตถุดิบต่างๆ หรือปัจจัยนำออกที่เป็นสินค้าต่างๆ เพื่อมาใช้หมุนเวียนต่อในระบบอย่างต่อเนื่องและซ้ำๆ^๓ หลักเกณฑ์พื้นฐานของระบบสังคม จะมีรูปแบบของการแลกเปลี่ยนพลังงานหรือกิจกรรมของมนุษย์เป็นผลลัพธ์ออกมา และใช้ผลลัพธ์นั้นแปลงกลับเป็นพลังงานที่จะส่งผลกลับไปในรูปแบบเดิม ดังนั้น หน้าที่หรือวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นจะไม่ใช่ว่าหมายถึงจุดประสงค์ของผู้นำหรือสมาชิกกลุ่ม แต่จะเป็นผลที่เกิดขึ้นของแหล่งพลังงานในการรักษาระบบให้มีผลผลิตเดิมๆ ได้อย่างต่อเนื่อง รูปแบบของระบบที่มีปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกมาจากทฤษฎีระบบเปิด (open system theory) ของ von Bertalanffy ที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ต่างๆ โครงสร้างและการพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าที่จะมองทุกอย่างไม่เปลี่ยนแปลง^๔

^๓ Katz, Daniel & Kahn Robert. "Organization and System Concept ", in Shafritz, Jay M & Hyde, Albert C, *Classics of Public Administration*. (Wadsworth: Cengage Learning, 2004),p.203 pp.446-455.

^๔ Katz, Daniel & Kahn Robert. "Organization and System Concept ", in Shafritz, Jay M & Hyde, Albert C, *Classics of Public Administration*, p.208.

คุณลักษณะที่สำคัญของระบบเปิด (Common Characteristics of Open Systems) มี ๙ ประการดังนี้^๕

๑) มีพลังงานที่นำเข้ามา (*importation of energy*) ระบบเปิดจะต้องนำเข้ารูปแบบของพลังงานจากสิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น ร่างกายต้องการออกซิเจนจากอากาศ ต้องการอาหารจากโลกภายนอก ลักษณะนิสัยก็ขึ้นอยู่กับสิ่งเร้าในโลกภายนอกเช่นกัน ไม่มีสังคมใดที่มีโครงสร้างที่อยู่ได้ด้วยตัวเองลำพังได้

๒) มีกระบวนการเปลี่ยนแปลง (*through-put*) ระบบเปิดต้องมีการเปลี่ยนพลังงานที่มีอยู่ เช่น ร่างกายเปลี่ยนแป้งและน้ำตาลเป็นความร้อนและพลังงาน ลักษณะนิสัยเปลี่ยนรูปแบบของสารเคมีและอนุภาคไฟฟ้าของสิ่งเร้าเป็นการรับรู้และข้อมูลในระบบความคิด หรือการแปลงวัตถุดิบเป็นสินค้าและบริการต่างๆ รวมถึงคนที่ได้รับการฝึกอบรม

๓) ปัจจัยนำออก (*output*) ระบบเปิดต้องส่งผลผลิตไปสู่สิ่งแวดล้อม เช่น ร่างกายจะปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์จากปอดให้กับต้นไม้ที่อยู่ในสิ่งแวดล้อม เช่น ผลผลิตที่เป็นสินค้าและบริการต่างๆ

๔) มีการหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องของเหตุการณ์ (*systems as cycles of events*) รูปแบบของกิจกรรมในการแลกเปลี่ยนพลังงานจะมีลักษณะการหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมนั้นก็จะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก เช่น ในอุตสาหกรรมมีการแลกเปลี่ยนจากปัจจัยนำเข้าที่เป็นวัตถุดิบและแรงงานเป็นปัจจัยนำออกที่เป็นสินค้าที่ขายได้ในท้องตลาด ได้เงินกลับมาเพื่อที่จะซื้อวัตถุดิบใหม่และจ่ายค่าแรงในการผลิตต่อไป โดยเป็นกิจกรรมที่หมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งก็ตรงกับแนวคิดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (chain of events) ของ Allport

๕) หยุดภาวะเสื่อมสลาย (*negative entropy*) ระบบเปิดจะต้องมีดักจับกระบวนการเสื่อมสลาย (entropic process) ให้ได้เพื่อความอยู่รอด ซึ่งกระบวนการเสื่อมสลายนี้เป็นกฎธรรมชาติที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างนั้นจะต้องมีอันเสื่อม ดับสูญ หรือตายไป โดยที่ระบบเปิดจะต้องนำพลังงานเข้ามามากกว่าที่จะใช้และเก็บพลังงานนี้ไว้ และสามารถที่จะหยุดความเสื่อมสลายนี้ได้

๖) ปัจจัยนำเข้าที่เป็นข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับที่เป็นลบ และกระบวนการแปลงความหมาย (*information input, negative feed-back and coding process*) ข้อมูลมีความสำคัญที่ใช้สัญญาณให้ทำหน้าที่ต่างๆ ส่วนข้อมูลป้อนกลับที่เป็นลบจะทำให้ระบบแก้ไขตัวเองจากสิ่งที่ผิดปกติ เช่น เครื่องปรับอากาศ (thermostat) ใช้ในการควบคุมอุณหภูมิของห้อง และมีกระบวนการตรวจสอบว่าข้อมูลข่าวสารอันใดมีประโยชน์หรือไม่ เพราะเป็นไปไม่ได้ที่จะรับข้อมูลเข้าไปในระบบทั้งหมด จึงจำเป็นที่จะต้องเลือก

๗) การรักษาตนเองให้อยู่ในภาวะสมดุล (*steady state and dynamic homeostasis*) พลังงานจะถูกนำมาใช้ในการรักษาความเสถียรในการแลกเปลี่ยนพลังงานของระบบ เช่น การรักษาอุณหภูมิของร่างกาย ไม่ว่าสิ่งแวดล้อมภายนอกจะมีความ ชื้น หนาว หรือร้อน ระบบของร่างกายก็จะทำหน้าที่ปรับสมดุลให้ร่างกายมีอุณหภูมิเท่าเดิมตลอดเวลา นอกจากนั้น เรายังสามารถคาดการณ์สิ่งที่รบกวนหรือปัญหาในอนาคตได้ เช่น เราจะกินก่อนที่จะรู้สึกหิวจัด สถานะนี้เรียกว่า

^๕ Ibid., p.209-213.

การรักษาสมดุลที่เป็นพลวัต (dynamic homeostasis) คือการคงรักษารูปแบบลักษณะของระบบไว้ โดยนำเข้าพลังงานมากกว่าที่จะส่งออกไปหมด เพื่อเก็บสำรองไว้ใช้ยามฉุกเฉิน เช่น ร่างกายจะเก็บไขมันไว้เป็นพลังงานสำรอง เป็นต้น

๘) ความแตกต่างของหน้าที่ (differentiation) ระบบเปิดจะมุ่งไปสู่รูปแบบของหน้าที่แตกต่างกันโดยแบ่งตามความชำนาญ เช่น อวัยวะที่ใช้รับรู้จะประกอบด้วยระบบประสาทต่างๆที่มีความซับซ้อนโดยพัฒนามาจากเนื้อเยื่อเซลล์ประสาท

๙) การไปถึงจุดหมายเดียวกัน (equifinality) ระบบสามารถที่จะไปถึงจุดหมายเดียวกันได้ โดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันรวม ทั้งมีวิธีการที่แตกต่างกันที่จะไปถึงเป้าหมายเดียวกัน

สรุปข้อคิดเห็น ผู้เขียนเห็นด้วยกับการจัดการโดยมีแนวคิดระบบของ Katz และ Kahn เพราะในทางปฏิบัติแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ถ้าเราเข้าใจในเรื่องของความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผล จะทำให้เราสามารถคาดการณ์สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นได้ และสามารถแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้ง

๓. หลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J.Steven Ott

หากพิจารณาในมิติด้านวัฒนธรรมองค์การแล้ว จะมีอยู่ ๒ ความหมาย ดังนี้คือ ๑) วัฒนธรรมองค์การมีความหมายใกล้เคียงกับวัฒนธรรมทางสังคมและประกอบด้วยค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติ แนวความคิด บรรทัดฐาน สิ่งประดิษฐ์ และรูปแบบของพฤติกรรม Kilmann และผู้ร่วมวิจัย (๑๙๘๕) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ คือ รูปแบบพฤติกรรมของคน ดังนั้น วัฒนธรรมคือ องค์การที่แสดงออกของบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล และ ๒) วัฒนธรรมองค์การคือ มุมมอง/วิธีการศึกษาพฤติกรรมในองค์การ มุมมองในการทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้น วัฒนธรรมองค์การอ้างตามแนวคิดทฤษฎี คือการพยายามคาดเดาลักษณะหรือพฤติกรรมการแสดงออกขององค์การและคนในองค์การ แสดงออกในสถานการณ์ที่ต่างกัน วัฒนธรรมองค์การให้ที่นี้คือกรอบที่ใช้ในการมองทำความเข้าใจ และการทำงานขององค์การ^๖

ในปี ๑๙๘๒ จากบทความของ Karl Weick นักเขียนชั้นนำเกี่ยวกับการจัดการเชิงสัญลักษณ์ กล่าวถึงเงื่อนไข ๔ ประการ ที่องค์กรควรมีจากการสันนิษฐานเชิงโครงสร้างและระบบ ได้แก่ ระบบการตรวจสอบตนเอง ข้อตกลงร่วมกันด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ ความร่วมมือจะประสบความสำเร็จได้อย่างดีก็ต่อเมื่อมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล และปัญหาขององค์กรและแนวทางการแก้ปัญหาต้องสามารถคาดเดาได้^๗

อย่างไรก็ตาม J.Steven Ott ตั้งข้อสังเกตเพื่อการทำทำความเข้าใจองค์การ ไว้ ๓ ประการดังนี้

^๖ Ott, J.Steven, "Understanding Organizational Culture", in Shafritz, Jay M &Hyde, Albert C, Classics of Public Administration, (Wadsworth: Cengage Learning, 2004), p.315-326.

^๗ Ott, J.Steven, "Understanding Organizational Culture", in Shafritz, Jay M &Hyde, Albert C., Classics of Public Administration,p.487.

ประการการแรก ข้อเสนอพื้นฐานของมุมมองวัฒนธรรมองค์การ สำนักคิดด้านวัฒนธรรมองค์การปฏิเสธข้อเสนอพื้นฐานในเรื่องระบบและโครงสร้างสมัยใหม่ หลายพฤติกรรมองค์การและการตัดสินใจส่วนใหญ่มักถูกกำหนดโดยรูปแบบพื้นฐานขององค์กร ดังนั้น องค์กรที่มีวัฒนธรรมเข้มแข็งมักควบคุมพฤติกรรมองค์การ เช่น วัฒนธรรมป้องกันไม่ให้องค์กรเปลี่ยนความต้องการจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ในทุกองค์กร มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปด้วยเหตุผลเหล่านี้ ๑) อะไรที่สามารถ/ เข้าได้กับองค์กรหนึ่งอาจไม่เหมาะสมกับองค์กรอีกองค์กรหนึ่ง ดังนั้น ข้อเสนอพื้นฐานแตกต่างกัน ๒) วัฒนธรรมองค์การถูกหล่อหลอมด้วยหลายปัจจัย เช่น วัฒนธรรมทางสังคม เทคโนโลยี การตลาด และการแข่งขัน และบุคลิกภาพของผู้ก่อตั้งองค์กร หรือการครอบงำของผู้นำ ในบางองค์กรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเข้มแข็ง ในขณะที่บางองค์กรมีวัฒนธรรมที่อ่อน มีวัฒนธรรมที่ย่อยเยะ ระบบมีความแตกต่างขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้ง^๘

ประการการที่สอง ทัศนคติทางงานวิจัยด้านมุมมองวัฒนธรรมองค์การ ความรู้ทางด้านโครงสร้างองค์กร ระบบข้อมูล กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ การตลาด เทคโนโลยี และวัตถุประสงค์ ต่างให้ข้อมูลด้านวัฒนธรรมองค์การแต่ไม่น่าเชื่อถือ วัฒนธรรมองค์กรไม่สามารถทำความเข้าใจหรือคาดเดาจากการศึกษาโครงสร้าง หรือระบบของมัน งานวิจัยเชิงการทดลอง แบบปริมาณที่ใช้โครงสร้าง และระบบไม่สามารถระบุหรือวัดได้ Van Maanen, Dabbs and Fanlknor (๑๙๘๒) กล่าวว่าการศึกษาด้วยวิธีการเหล่านี้จะได้ข้อมูลกลับมาเพียงเล็กน้อย มุมมองด้านวัฒนธรรมองค์กรเชื่อว่าโครงสร้างหลักและมุมมองด้านทฤษฎีระบบถูกนำไปใช้แบบผิดๆ เปรียบเสมือนการมององค์กรผิดแม้จะพยายามที่จะทำความเข้าใจและคาดเดาพฤติกรรมองค์กร

ประการการที่สาม การเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรขั้นรุนแรง การศึกษามุมมองวัฒนธรรมองค์กรมีความสำคัญในการอธิบาย บรรยาย และจำกัดการต่ออายุ คาดเดาพฤติกรรมเมื่อองค์กรเผชิญหน้าการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านอัตลักษณ์ ประโยชน์ของมุมมองด้านวัฒนธรรมองค์กรไม่ได้จำกัดแค่การเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรแต่เป็นตัวช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์แบบองค์กรรวมและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้อง มุมมองด้านวัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารและนักศึกษาด้านองค์กรควรทำความเข้าใจเพื่อหาแนวทางใหม่ วิเคราะห์ ทำความเข้าใจอธิบายและคาดเดาพฤติกรรมองค์กร แต่ก็มีปัญหาและข้อจำกัด คือ ๑) ไม่ใช่มีเพียงแค่วิธีการเดียวที่ใช้ในการศึกษาองค์กรที่มีความซับซ้อน ๒) มุมมองหรือแนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์การมีหลายปัญหาที่สะท้อนให้เห็นว่ายังเป็นศาสตร์ใหม่อยู่ ภาวะผู้นำเป็นอีกหนึ่งประเด็นในการถกเถียง Davis (๑๙๘๔) ตั้งสมมติฐานว่า การครอบงำ อำนาจบารมีของผู้ก่อตั้งองค์กร และผู้บริหาร เป็นพื้นฐานสำคัญในการรักษาวัฒนธรรมองค์กรไว้ ในขณะที่ Sergrovanni (๑๙๘๔) อธิบายว่ารูปแบบภาวะผู้นำและการตัดสินใจภายในองค์กรเปรียบเหมือนวัฒนธรรมจอมปลอม เขาเชื่อว่า ลักษณะของผู้นำและรูปแบบของการตัดสินใจไม่ได้ถูกสร้างขึ้นโดยตัวผู้นำเอง และ ๓) การทำความเข้าใจและการผสมผสานวัฒนธรรมต้องมีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ทางทฤษฎีและข้อค้นพบจากหลากหลายสาขา^๙

^๘ Ibid.,p.488.

^๙ Loc.cit.

กลุ่มที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood (๑๙๙๑) จากบทความที่มีชื่อว่า A Public Management for all seasons? สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เริ่มต้นขึ้นจากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นราวทศวรรษที่ 1980 ในประเทศกลุ่มเวสมินสเตอร์ (Westminster) ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐก้าวหน้าไปอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและในทิศทางที่พึงประสงค์ ซึ่งได้เกิดขึ้นจากแนวโน้มดังนี้คือ มีการลดขนาดการเติบโตของรัฐ มีการแปรรูปโดยให้เอกชนรับดำเนินการแทน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเป็นหัวข้อในความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย และความร่วมมือต่างๆที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของหลักนิยมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (doctrines of NPM) ประกอบด้วยหลัก 7 ประการ ดังนี้^{๑๐}

๑. การใช้มีออาชีพนดำเนินการในภาครัฐมีอำนาจอิสระในการจัดการ มีการตรวจสอบได้ที่มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน

๒. มาตรฐานและการประเมินผลงานมีเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการบริการอย่างมีออาชีพมีการตรวจสอบที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน ประสิทธิภาพต้องมองที่วัตถุประสงค์

๓. มุ่งเน้นผลลัพธ์การจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงาน มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าวิธีการทำงาน

๔. มุ่งไปยังการทำให้หน่วยงานในภาครัฐเล็กลง แยกหน่วยงานที่เป็นหนึ่งเดียวออกเป็นส่วนต่างๆในการกระจายอำนาจเพื่อให้อำนาจมีความเป็นธรรม จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานต่างๆในการจัดการ ให้มีการแยกการจัดการและการผลิตออกจากกัน เพื่อประโยชน์ทางด้านประสิทธิภาพ จากการใช้สัญญาให้ผู้อื่นมาดำเนินการแทน

๕. มุ่งไปยังการแข่งขันที่มากขึ้นในภาครัฐเป็นวิธีการใช้สัญญาของรัฐการแข่งขันทำให้ลดต้นทุนและมีมาตรฐานสูงขึ้น

6. เน้นแนวทางบริหารของภาคเอกชนเปลี่ยนจากจริยธรรมการบริการสาธารณะแบบทหารให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจ้างและให้รางวัลจำเป็นต้องใช้เครื่องมือการจัดการแบบเอกชนที่พิสูจน์แล้วในภาครัฐ

^{๑๐}Hood, Christopher, "A Public Management for all seasons?", in *Public Administration*, Vol. 69, (1991): 3-5.

7. เน้นการใช้หลักการและหลักประหยัดในการใช้ทรัพยากรลดต้นทุนทางตรง มีการสร้างวินัย ต่อต้านความต้องการของสหภาพ และลดต้นทุนที่ปรับตัวเป็นแบบธุรกิจจำเป็นต้องตรวจสอบความต้องการทรัพยากรในภาครัฐ และทำให้มากขึ้นแต่จ่ายน้อยลง

ในความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาจากการใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่มีทางเลือกสาธารณะ (public choice) ทฤษฎีต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction cost theory) และทฤษฎีเจ้าของตัวแทน (principal-agent theory) ที่ส่งผลให้เกิดการแข่งขัน มีทางเลือกมากขึ้น มีความโปร่งใส และมีการใช้ค่าตอบแทนสูงใจ รวมทั้งหลักบริหารธุรกิจที่มีการใช้มืออาชีพที่มีความสามารถมาจัดการทำให้ผลการดำเนินงานดีขึ้น นอกจากนี้ Hood ยังได้ใช้ค่านิยมของการจัดการภาครัฐ โดยแบ่งเป็นค่านิยมแบบซิกม่า (sigma-type values) ที่เน้นความประหยัดและตรงตามวัตถุประสงค์ (lean & purposeful) ค่านิยมแบบเทต้า (theta-type values) ที่เน้นความซื่อสัตย์และความยุติธรรม (honest & fair) และค่านิยมแบบแลมด้า (lambda-type values) ที่เน้นคงทนและการฟื้นตัวเร็ว (robust & resilient) โดยนำมุมมองของค่านิยมเหล่านี้มาเปรียบ เทียบในการนำมาใช้ ถ้ามีค่านิยมอย่างหนึ่งมาก ค่านิยมอีกอย่างหนึ่งก็จะลดลงไป เพราะฉะนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะมีค่านิยมทั้งหมดในการบริหารที่เท่ากัน 3 ความคิดเห็น^{๑๑}

แต่กระนั้นก็ตาม ก็ปรากฏมีข้อโต้แย้งของแนวคิด NPM มี 4 ข้อดังนี้คือ ประการแรก NPM เป็นเพียงเสื้อคลุมใหม่ของจักรพรรดิในนิทานของ Hans Anderson ซึ่งว่างเปล่าไม่มีสาระอะไร มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกเหนือจากการใช้คำว่า “ผู้จัดการ” แล้ว ก็ไม่ได้แก้ไขปัญหอะไร การแก้ไขปัญหานั้นคือการทำให้ NPM ชัดเจน จำต้องได้ เช่น ในนิวซีแลนด์ มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจ้างงานบริการสาธารณะ ประการที่สอง NPM ได้ทำลายการบริการสาธารณะ ในขณะที่ตัวเองก็ไร้ประสิทธิภาพในการลดต้นทุนในการบริการตามที่ถูกเรียกร้องไว้ทางแก้ไขปัญหานั้นคือ ต้องมีการทำเรื่องต้นทุนให้ชัดเจน รวมถึงตัวชี้วัดประสิทธิภาพ เพื่อชี้ให้เห็นถึงต้นทุนรวมและประโยชน์ที่ได้รับของระบบ ประการที่สาม NPM ได้โปรโมทว่าแนวคิดนี้การบริการสาธารณะ ที่ดีขึ้นและถูกลง เป็นกลไกที่ได้เปรียบ และ NPM จะเป็นตัวสนับสนุนอาชีพให้ผู้บริหารระดับสูง(ทั้งภาครัฐและเอกชน) มากกว่า เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ทางแก้ไขปัญหาคือให้ตัดตำแหน่งของผู้บริหารลง ดีกว่าไปตัดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ และประการที่สี่ NPM ถูกเรียกร้องว่าเป็นแนวคิดสากล แต่ข้อโต้แย้งมีว่า การบริหารงานขององค์กรใด ๆ มีหลักพื้นฐาน หรือ การนำไปใช้ที่แตกต่างกัน^{๑๒}

^{๑๑}Hood, Christopher, “A Public Management for all seasons?”, in *Public Administration*, Vol. 69, (1991): 10-15

^{๑๒}Hood, Christopher, “A Public Management for all seasons?”, in *Public Administration*, Vol. 69, (1991): 8-10

กลุ่มที่สาม การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance)

การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ Stephen P. Osborne สะท้อนให้เห็นได้จากหนังสือชื่อ *The New Public Governance?* ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กวาทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่การพิมพ์เผยแพร่ผลงาน Christopher Hood ซึ่งเป็นงานที่มีอิทธิพลที่ทำให้เห็นลักษณะของกระบวนการทัศน์ของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในช่วงเวลานั้น ชุมชนการวิจัยของแองโกลอเมริกันดูเหมือนจะมองว่ากระบวนการทัศน์นี้มีลักษณะที่โดดเด่นของการมีระเบียบปฏิบัติทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ซึ่งหลายร้อยปีมาแล้วที่อำนาจการบริหารงานภาครัฐ (PA) ในพื้นที่สาธารณะดูเหมือนจะไม่มีอะไรในการเปลี่ยนแปลงสำคัญเช่นนี้เลย ตั้งแต่นั้นมา ก็มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในประเด็นระเบียบปฏิบัติ และจริงๆ แล้ว มันเป็นกระบวนการทัศน์ทั้งหมดจริงหรือไม่ ซึ่งได้กลายมาเป็นสิ่งที่ผู้สนใจได้แย่งมากขึ้น ซึ่งประเด็นที่ถกเถียงกันสูงในที่นี่คือ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสาธารณะได้ผ่านการออกแบบและรูปแบบการส่งมอบ ๓ ประการคือ ประการแรก การบริหารงานภาครัฐ (PA) ที่มีความโดดเด่นและเกิดขึ้นมายาวนานนับถึงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ประมาณปลายปี ค.ศ. ๑๙๗๐ จนถึงต้นปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ประการที่สองคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ใหม่ (NPM) นับแต่จุดเริ่มต้นของศตวรรษที่ ๒๑ และประการที่สาม การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จนถึงปัจจุบัน^{๑๓}

การพัฒนาจากปีแรกๆ ของภาครัฐในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ และในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ การบริหารงานภาครัฐ (PA) ในฐานะที่เป็นข้อมูลทางวิชาการของการศึกษาถูกพัฒนาขึ้นเป็นฐานรากที่แข็งแกร่งมากกว่าทฤษฎีวิสัยในสหราชอาณาจักร และในฐานะที่เป็นสาขาปฏิบัติมาถึงจุดที่สูงในสหราชอาณาจักรในยุครัฐสวัสดิการ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๗๙ เมื่อรัฐคาดว่าจะมีความมั่นใจที่จะตอบสนองความต้องการของสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมดของพลเมือง การบริหารงานภาครัฐ (PA) จะเป็นเครื่องมือของโลกใหม่นี้ที่ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการบริหารเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเท่าเทียมกัน องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐ (PA) สามารถกำหนดได้ดังนี้ เช่น การปกครองที่ใช้หลักของกฎหมาย (rule of law) มุ่งเน้นไปที่การบริหารตั้งกฎเกณฑ์และแนวทาง เป็นต้น ต่อมาเกิดประเด็นวิจารณ์คือ ประการแรก จากการวิจารณ์ของนักวิชาการ และในที่สุดก็มาจากชนชั้นสูงทางการเมือง Chandler (๑๙๙๑) แย้งว่าการบริหารงานภาครัฐ (PA) ได้เข้าถึงความลึกลับของการเป็นระเบียบปฏิบัติแล้วตอนนี้ ขณะที่ Rhodes (๑๙๙๗) กล่าวหาว่า มันได้กลายเป็น "บ้านใกล้เรือนเคียง"

^{๑๓}Osborne, Stephen P, "Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", in *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance*, Edited by Osborne, (Stephen P. London and New York: Routledge, 1991), p.1-2.

กับการปฏิบัติของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะ ในแง่ดังกล่าวนี้ ได้ปูทางไปสู่การเกิดขึ้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)^{๑๔}

ในขณะที่การแพร่กระจายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จากปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ เป็นต้นไปนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของวาทกรรมใหม่ในเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะ ในรูปแบบที่รุนแรงมากที่สุด แนวคิดนี้ถูกกล่าวหาว่าการนำเทคนิคการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาใช้มากกว่าการบริหารงานภาครัฐ (PA) องค์ประกอบที่สำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เช่น ให้ความสนใจในบทเรียนจากการบริหารจัดการของภาคเอกชน ให้ความสำคัญในการเป็นผู้นำแบบผู้ประกอบการภายในองค์กรบริการสาธารณะ เป็นต้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดที่มุ่งเน้นจุดสนใจระหว่างองค์การในพหุโลกมากขึ้น และยึดมั่นในการประยุกต์ใช้เทคนิคของภาคเอกชนที่ล้าสมัยกับการดำเนินงานนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะ ประเด็นการวิจารณ์ได้เป็นที่ถกเถียงกันในแง่ที่ว่า อาทิ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไม่ได้เป็นปรากฏการณ์หรือกระบวนการหนึ่ง แต่เป็นกลุ่มของความหลากหลาย การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็น "ภัยพิบัติที่รอจะเกิดขึ้น" และเป็นกระบวนการที่ล้มเหลว เป็นต้น^{๑๕}

การบริหารงานภาครัฐ (PA) และการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ได้เริ่มที่จะมีลักษณะเช่น ทฤษฎีเพียงบางส่วน ณ จุดที่ดีที่สุดเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ความแข็งแกร่งของการบริหารงานภาครัฐ (PA) อยู่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของธรรมชาติทางการเมืองของการดำเนินงานนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะ รวมทั้งความซับซ้อนและความแตกต่างของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินงานนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของวรรณกรรมการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติภายในการบริหารงานภาครัฐ (PA) ไม่สามารถสร้างอิทธิพลที่แตกต่างกัน เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งนี่คือแนวโน้มการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะเห็นเพียงแค่ว่าเป็น "กล่องดำ" ที่ไม่มีความประสงค์ที่ชัดเจนในการสำรวจกระบวนการย่อยที่ซับซ้อนของการจัดการของผลผลิตของกระบวนการนโยบายและการบริการสาธารณะ และที่เลวร้ายที่สุด ผู้บริหารองค์การภาครัฐและการจัดการถูกมองว่าเป็นภาพคนร้าย ที่กำลังพยายามขัดขวางการแก้ปัญหาทางการเมืองของพวกเขา และมักจะบ่อนทำลายความตั้งใจของนโยบายใหม่ต่อจุดมุ่งหมายปลายทางของพวกเขา

ส่วนความแข็งแกร่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) อยู่ที่ความสามารถรับมือกับความซับซ้อนของ "กล่องดำ" นี้ได้อย่างแม่นยำ ซึ่งขณะนี้แนวคิดนี้ถูกมองว่าเป็นการจัดการการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ก็ต้องประสบปัญหาแนวโน้มของข้อจำกัดใน

^{๑๔} Osborne, Stephen P, "Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", in *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance*, p.2-3.

^{๑๕} bid.,3-4.

การมองกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นเพียง "บริบท" ภายในงานที่สำคัญของการจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นเท่านั้น ในรูปแบบที่เด่นชัดที่สุดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใหม่ (NPM) มักจะถูกตั้งคำถามในเรื่องความชอบธรรมตามกฎหมายของนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นบริบทสำหรับการจัดการสาธารณะ มีประเด็นถกเถียงว่าจะเรียกเก็บข้อจำกัดในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สมควรในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะ แต่ประเด็นข้อโต้แย้งที่ว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่ใหม่ (NPM) มีข้อจำกัดและเป็นมิติหนึ่งในความสามารถในการจับภาพและนำไปสู่การบริหารจัดการ และการบริหารปกครองของการบริการสาธารณะและองค์กรที่ให้บริการสาธารณะ (PSOs) ในสภาพแวดล้อมที่มีการแบ่งแยกส่วนและระหว่างองค์กรมากขึ้น^{๑๖}

การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) มีข้อควรพิจารณาเพื่อความกระจ่าง ๒ ประเด็นคือ ประเด็นแรก การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) ไม่ใช่กระบวนการทัศน์ปฏิฐานแนวใหม่ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐ (PA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใหม่ (NPM) ทั้งไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการสนองต่อความท้าทายในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในศตวรรษที่ ๒๑ แต่ในทางตรงกันข้าม การบริหารปกครองภาครัฐใหม่คือ เครื่องมือทางความคิดที่มีศักยภาพเพื่อให้เราเข้าใจความซับซ้อนและผลสะท้อนของความจริงเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของผู้บริหารภาครัฐในการทำงานทุกวันนี้ และประเด็นที่สองคือ คำว่า การบริหารปกครอง (Governance) และการบริหารปกครองภาครัฐ (Public Governance) ไม่ใช่คำใหม่ ซึ่งนักวิจารณ์ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างใน ๓ ประเด็นคือ บรรษัทภิบาล (Corporate governance) ธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารปกครองภาครัฐ (Public governance)

ในแง่ของการบริหารปกครองภาครัฐ (Public governance) ก็แบ่งแยกย่อยออกไปอีก ๕ เรื่องคือ ๑) การบริหารปกครองสังคม-การเมือง (Socio-political governance) เป็นความสัมพันธ์เชิงสถาบันภายในสังคม ๒) การบริหารปกครองนโยบายสาธารณะ (Public policy governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับชนชั้นสูงและเครือข่ายด้านนโยบายจะทำงานร่วมกันอย่างไร เพื่อสร้างและจัดการกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ๓) การบริหารปกครองทางการบริหาร (Administrative governance) เป็นการใช้การบริหารงานภาครัฐ (PA) อย่างมีประสิทธิภาพและให้จุดยืนในการก้าวข้ามอุปสรรคของรัฐบาลร่วมสมัย ๔) การบริหารปกครองทางสัญญา (Contract governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลงานภายในของ NPM โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปกครองสัญญาความสัมพันธ์ในการบริการสาธารณะ และ ๕) การบริหารปกครองแบบเครือข่าย (network governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับเครือข่ายภายในองค์กรที่มีการจัดการด้วยตัวเองมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ^{๑๗}

^{๑๖} Loc.cit.

^{๑๗} Osborne, Stephen P, "Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", in **The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance**, Edited by Osborne, (Stephen P. London and New York: Routledge, 1991). P.6-7.

การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จึงถูกมองว่าเป็นทั้งผลิตผลและการตอบสนองต่อลักษณะของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการที่มีความซับซ้อน หลากหลาย และแยกส่วนเพิ่มมากขึ้นในศตวรรษที่ ๒๑ โดยองค์ประกอบสำคัญของการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ในแง่ของรากฐานทางทฤษฎีคือ ทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย ธรรมชาติของสถานะคือ หลากหลาย และมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีจุดสนใจอยู่ที่องค์การและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ จุดมุ่งเน้นคือ การเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ กลไกการจัดสรรทรัพยากรคือ เครือข่ายและสัญญาเชิงสัมพันธ์ ขณะที่ธรรมชาติของระบบการให้บริการคือ ทั้งระบบเปิดและปิด และมีค่านิยมพื้นฐานคือ กระจายและการต่อสู้/ต่อรอง (Dispersed and Contested)^{๑๘} กล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพดังกล่าวโดยตัวเองไม่อาจก่อให้เกิดการส่งมอบบริการประชาชนที่ประสบความสำเร็จในรัฐพหุนิยมและพหุนิยมร่วมสมัยเช่นปัจจุบัน และเพื่อที่จะนำไปสู่การส่งมอบดังกล่าว การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) จำเป็นต้องจะครอบคลุมทั้งวาระการวิจัยที่ใช้งานได้ เพื่อที่จะสำรวจการรับรู้ความสามารถและข้อจำกัดของรูปแบบ และรูปแบบของการพัฒนาความสามารถ และการปฏิบัติในการบริหารจัดการที่เกิดประโยชน์ในบริบทพหุพจน์และพหุมิตินี้^{๑๙}

๔. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ และข้อเสนอแนะต่อการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

การเปรียบเทียบเป็นการจำแนกให้เห็นถึงข้อดีและข้อด้อยของสิ่งต่างๆที่ต้องการเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม ผลงานที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านลีลาการนำเสนอ ตลอดจนเนื้อหาที่ไม่ได้มีลักษณะไปในทิศทางเดียวกัน จึงอาจเป็นการยากในการนำมาเปรียบเทียบกัน แต่เพื่อให้สามารถเห็นพอมองเห็นประเด็นสำคัญจากผลงานแต่ละชิ้น ผู้เขียนจึงขอเปรียบเทียบในภาพรวม (โดยขออภิปรายพอมให้เห็นเป็นตัวอย่างในบางประเด็น)

กลุ่มที่หนึ่ง การบริหารงานภาครัฐ (PA) ในที่นี้ประกอบด้วยหลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn และหลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J. Steven Ott โดยการบริหารงานภาครัฐ (PA) ในกลุ่มนี้มีข้อดีคือ กลุ่มนี้มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย ทำให้การบริหารองค์การมีหลักการบริหารที่ชัดเจน นอกจากนั้นยังมีข้อดีอีกคือ มุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และการบวนการทำงานขององค์การ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่มีข้อจำกัดสำคัญคือ ให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การเท่านั้น และเป็นแนวคิดที่แข็งกระด้าง ไม่มีลักษณะยืดหยุ่น

^{๑๘} Ibid., p.9-10.

^{๑๙} Loc.cit.

สำหรับกลุ่มที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood (๑๙๙๑) จากบทความที่มีชื่อว่า A Public Management for all seasons? ข้อดีคือ มีการนำหลักการบริหารแบบมืออาชีพของบริหารธุรกิจและหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และได้ให้มุมมองในมิติอื่นๆด้วยนอกเหนือจากประโยชน์หลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการกระจายอำนาจ แต่มีข้อจำกัดคือ การมองข้ามค่านิยมอื่นที่สำคัญในการจัดการภาครัฐ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเชื่อถือได้ การปรับตัวได้ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีค่าที่นิยมที่สำคัญต่างๆเหล่านี้ในการจัดการภาครัฐ

ส่วนกลุ่มที่สาม การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ Stephen P. Osborne (๒๐๑๐) สะท้อนให้เห็นได้จากหนังสือชื่อ The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance ข้อดีคือ การบริหารปกครองภาครัฐใหม่เน้นให้ความสำคัญต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบของสถาบันและเครือข่ายที่มีลักษณะหลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งหากมองในแง่ของรากฐานทางทฤษฎีคือ ทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย ธรรมชาติของสถานะคือ หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก มีจุดสนใจอยู่ที่องค์การและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ จุดมุ่งเน้นคือ การเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ กลไกการจัดสรรทรัพยากรคือ เครือข่ายและสัญญาเชิงสัมพันธ์ ขณะที่ธรรมชาติของระบบการให้บริการคือ ทั้งระบบเปิดและปิด และมีค่านิยมพื้นฐานคือ กระจายและการต่อสู้/ต่อรอง ส่วนข้อจำกัดคือ ยังไม่มีรูปแบบแนวคิดและทฤษฎีที่ชัดเจน จึงเป็นการยากในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ สามารถสรุปเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงหน่วยที่ใช้วิเคราะห์ เป้าหมาย/จุดเน้น การให้ความสำคัญ การใช้อำนาจความรู้ และข้อจำกัดของแต่ละกลุ่ม ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ แสดงการเปรียบเทียบผลงานต่างๆ (สังเคราะห์โดยผู้เขียน)

กลุ่มแนวคิด	การเปรียบเทียบ				
	หน่วยที่ใช้วิเคราะห์	เป้าหมาย/จุดเน้น	การให้ความสำคัญ	การใช้อำนาจความรู้	ข้อจำกัด
๑.การบริหารงานภาครัฐ (PA) ประกอบด้วย หลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H.	องค์การและระบบการเมือง	- มุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้างและการบวนการทำงานขององค์การ - การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้น (Hierarchy)	ใช้อำนาจความรู้ด้านรัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์	ให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การทำงานเพื่อให้เกิด

Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn และหลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J.Steven Ott					ประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ
๒. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood (๑๙๙๑)	องค์การ	มุ่งแสวงหาแนวคิดและเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆมาใช้ในการบริหาร โดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือ ผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น	ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์การ	ใช้องค์ความรู้แบบบูรณาการ แต่เน้นใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่มีทางเลือกสาธารณะ (public choice) ทฤษฎีต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction cost theory) และทฤษฎีเจ้าของตัวแทน (principal-agent theory)	การมองข้ามค่านิยมอื่นที่สำคัญในการจัดการภาครัฐ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเชื่อถือได้ การปรับตัวได้ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีค่าที่นิยมที่สำคัญต่างๆเหล่านี้ในการจัดการภาครัฐ
๓. การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ Stephen P.	องค์การและสภาพแวดล้อมภายนอก	มุ่งเน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ที่	ทั้งปัจจัยภายในองค์การและปัจจัยภายนอก	ทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย	ยังไม่มีรูปแบบแนวคิดและทฤษฎีที่ชัดเจน จึงเป็นการยากในการนำไปใช้ทาง

Osborne (๒๐๑๐)	องค์การ	หลากหลายและมี ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก			ปฏิบัติ
-------------------	---------	--	--	--	---------

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะต่อการนำแนวคิดที่ได้จากผลงานต่างๆไปปรับใช้ให้เกิดเป็นประโยชน์ในหน่วยงาน พอเป็นตัวอย่าง จำนวน ๓ ข้อ ดังนี้

๑) จากผลงานของการบริหารงานภาครัฐ (PA) ประกอบด้วยหลักการบริหารองค์การตามแนวคิดของ Luther H. Gulick หลักแนวคิดเชิงระบบขององค์การตามแนวคิดของ Daniel Katz & Robert L. Kahn และหลักแนวคิดวัฒนธรรมขององค์การตามแนวคิดของ J.Steven Ott ที่เห็นถึงจุดเน้นสำคัญคือ การมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และการบวนการทำงานขององค์การ รวมถึงตลอดทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจึงควรส่งเสริมให้มีการนำหลักการบริหารองค์การมาใช้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการบริหารงาน POSDCoRB ผ่านการใช้องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ โดยมุ่งเน้นจุดสนใจต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น

๒) จากผลงานการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood (๑๙๙๑) ที่สนใจมุ่งแสวงหาแนวคิดและเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆมาใช้ในการบริหาร โดยเน้นวัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจึงควรส่งเสริมให้มีการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้อย่างจริงจัง ในองค์การ โดยเฉพาะเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆมาใช้ในการบริหารที่หลากหลายยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ทั้งนี้ ผ่านการใช้องค์ความรู้ในรูปแบบของการบูรณาการ

๓) จากผลงานการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ตามแนวคิดของ ที่สนใจมุ่งเน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ที่หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจึงควรส่งเสริมให้เกิดกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบของเครือข่ายให้มากยิ่งขึ้น เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

๕. บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้เห็นได้ว่า *การบริหารงานภาครัฐ (PA)* ให้ความสนใจต่อการมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และการบวนการทำงานขององค์การ และการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เน้นปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยการจัดโครงสร้างตามลำดับชั้น (Hierarchy) ใช้องค์ความรู้ด้านรัฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ แต่มีข้อจำกัดคือให้

ความสำคัญต่อการมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการ ขณะที่ต่อมาได้รับการอุดหนุนของข้อจำกัดดังกล่าวด้วยเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ขึ้นมา ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งแสวงหาแนวคิดและเทคนิคเครื่องมือสมัยใหม่ต่างๆมาใช้ในการบริหาร โดยเน้นวัตถุประสงค์ หรือ ผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น เน้นทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร ใช้องค์ความรู้แบบบูรณาการ แต่เน้นใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่มีทางเลือกสาธารณะ (public choice) ทฤษฎีต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction cost theory) และทฤษฎีเจ้าของตัวแทน (principal-agent theory) กระนั้นก็ตามแนวคิดดังกล่าวก็มีข้อจำกัดคือ การมองข้ามค่านิยมอื่นที่สำคัญในการจัดการภาครัฐ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเชื่อถือได้ การปรับตัวได้ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะต้องมีค่านิยมที่สำคัญต่างๆเหล่านี้ในการจัดการภาครัฐ จนกระทั่งเกิดแนวคิดการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) ขึ้นมาด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหรดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ โดยการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) มุ่งเน้นการเจรจาต่อรองในเรื่องค่านิยม ความหมาย และความสัมพันธ์ที่หลากหลายและมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก มุ่งเน้นทั้งปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยภายนอก และใช้องค์ความรู้ทฤษฎีสถาบันและเครือข่ายเป็นแนวทางในการดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (NPG) ไม่ใช่กระบวนการที่ค้นพบที่สถานแนวใหม่ที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐ (PA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใหม่ (NPM) ประกอบกับไม่ใช่วิธีที่ดีที่สุดในการสนองตอบต่อความท้าทายในการนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 แต่ในทางตรงกันข้ามการบริหารปกครองภาครัฐใหม่คือ เครื่องมือทางความคิดที่มีศักยภาพเพื่อให้เข้าใจความซับซ้อนและผลสะท้อนของความจริงเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของผู้บริหารภาครัฐในการทำงานทุกวันนี้

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาอังกฤษ/ English texts

- Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization ", in Shafritz, Jay M &Hyde, Albert C. *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, 2004.
- Hood, Christopher. "A Public Management for all seasons?", in *Public Administration*, March 1991, Volume 69, Issue 1, 1991.

Katz, Daniel & Kahn Robert. "Organization and System Concept ", in **Shafritz, Jay M &Hyde, Albert C. Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, 2004.

Osborne, Stephen P. "Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", in **The New Public Governance: Emerging Perspectives on the theory and Practice of Public Governance**. Edited by Osborne, Stephen P. London and New York: Routledge, 2010.

Ott, J.Steven. "Understanding Organizational Culture", in **Shafritz, Jay M &Hyde, Albert C. Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, 2004.